L'État réinternalise le numérique sans hausse de salaires

Le projet de loi de finances pour 2027 finance plus de 400 recrutements numériques par la suppression de 800 emplois en administration centrale et par la promesse d'économies sur les prestataires. Gary Becker distingue deux formes de capital humain : le capital général (des compétences qui valent autant chez n'importe quel employeur) et le capital spécifique (des compétences qui ne valent que chez celui qui les a fait naître). L'article soutient que l'État cherche à acheter le premier sans payer le prix du marché, tout en exposant le second, le seul pour lequel l'emploi public dispose d'un avantage réel.

Par Alexandre Berge · 22 octobre 2026 · 17 min de lecture · Chronique

Le budget 2027 achète des compétences avec des emplois centraux

Le fait d'abord. L'exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2027, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 1er octobre 2026, inscrit dans la trajectoire des effectifs de l'État « le recrutement de plus de 400 agents au titre de la réinternalisation des compétences numériques au sein des ministères ». Le même texte prévoit, dans le même mouvement, « la suppression d'emplois dans les administrations centrales à hauteur de -800 ETP ». Il rattache l'opération à une baisse déjà engagée des achats : les dépenses de l'État en prestations de développement informatique auprès d'entreprises de services numériques ont diminué de 9 % entre 2024 et 2025, de 790 M€ à 720 M€.

Le cadrage politique précède le budget. Le dossier de presse « Notre IA », présenté par le ministre de l'Action et des Comptes publics le 16 juin 2026, annonce un mouvement de réinternalisation d'ici 2027 dans six domaines (intelligence artificielle, cloud, cybersécurité, données, architecture et développement logiciel) « en face d'économies budgétaires en prestations externes ». Il y joint une équation : « Chaque euro investi dans le recrutement de compétences internes permettra de supprimer durablement 1,5 euro de dépenses de prestations externes ». Interrogé par *Acteurs publics* le 21 septembre 2026, le cabinet du ministre a précisé que ces recrutements se feraient à « masse salariale constante, sans dépense nouvelle » et qu'ils seraient alignés sur les rémunérations du privé, hors grille, pour « se donner les moyens d'attirer ces profils et de les retenir ».

Les annexes budgétaires donnent une ventilation partielle. Le projet annuel de performances

(PAP) de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » prévoit un schéma d'emplois de +77 ETP sur le programme 216, dont +60 ETP pour réinternaliser des compétences clés « notamment au sein de la filière numérique, de la médecine de prévention et des compétences automobiles et immobilières ». La part strictement numérique de ces 60 emplois n'est pas isolée. Le même document accorde à l'Agence nationale des titres sécurisés un schéma de +4 ETP qui « permet d'initier la réinternalisation des compétences numériques ». Au pôle ministériel de la Transition écologique, le dossier de présentation du PLF établi par le secrétariat général affiche pour le programme 217 un schéma d'emplois de -73 ETP, « en tenant compte de la création de +53 ETP liés à la réinternalisation des compétences numériques ».

Le montage tient en trois termes. Des emplois numériques entrent. Des emplois d'administration centrale sortent. Les crédits de prestations doivent baisser plus vite que la masse salariale ne monte. Le praticien qui a géré sur un même programme un titre 2 (les dépenses de personnel) et un titre 3 (le fonctionnement, où se logent les marchés de prestations) reconnaît la mécanique. L'opération n'est neutre que si l'économie sur les marchés est réelle, mesurable et effectivement retirée des crédits.

> **Un chiffre, deux usages.**
>
> En janvier 2023, la mission conjointe de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'économie (« Les ressources humaines de l'État dans le numérique ») a comparé, chez plusieurs employeurs publics, la facture d'un prestataire et le coût complet d'un agent contractuel de profil comparable. Le coût complet de l'agent ressortait « de 19 à 42 % inférieur au coût d'un prestataire ». La mission estimait l'effort de réinternalisation à 3 500 postes sur cinq ans pour les ministères civils, soit environ 700 recrutements par an. Elle proposait qu'« environ 20 % du montant des prestations internalisées soit économisé et ne soit donc pas transféré en dépenses de personnel ». Le ratio de 2026 (1 euro de salaire pour 1,5 euro de prestations) revient à économiser un tiers du montant internalisé. La promesse budgétaire est donc plus ambitieuse que la recommandation qui la fonde, pour un volume annuel inférieur à celui que la mission jugeait nécessaire.

Le prix d'une compétence dépend de l'endroit où elle vaut

La justification gouvernementale repose sur une comparaison de coûts unitaires. Elle est robuste sur son terrain : la fourchette établie par l'IGF et le CGE rend plausible qu'une journée d'agent coûte moins cher qu'une journée de prestataire. Mais cette comparaison suppose que l'État peut recruter et garder, au prix de sa grille, les compétences qu'il achète aujourd'hui sur le marché. C'est cette hypothèse que la théorie du capital humain permet d'éprouver.

Gary Becker l'a formulée dans *Human Capital* (1964). Sa distinction centrale porte sur la formation acquise dans l'emploi. Une formation générale accroît la productivité du salarié

chez son employeur comme chez tous les autres : « General training is useful in many firms besides those providing it » (la formation générale est utile dans beaucoup d'entreprises en plus de celle qui la dispense). Une formation spécifique n'accroît la productivité que chez l'employeur qui la dispense. La conséquence porte sur les salaires et la mobilité. Pour le capital général, le marché fixe le prix, et l'employeur qui paie moins voit partir ses salariés une fois formés. Pour le capital spécifique, l'employeur et le salarié se partagent les coûts et les gains, et la relation se stabilise.

> **Capital humain général et capital humain spécifique (Gary S. Becker, 1964).**
>
> Dans *Human Capital*, Becker définit la formation complètement spécifique comme celle « that has no effect on the productivity of trainees that would be useful in other firms » (qui n'a aucun effet sur la productivité des personnes formées qui serait utile à d'autres entreprises). La formation générale, à l'inverse, se paie par le salarié lui-même : « Employees pay for general on-the-job training by receiving wages below what they could receive elsewhere » (les salariés paient leur formation générale dans l'emploi en acceptant des salaires inférieurs à ce qu'ils pourraient obtenir ailleurs). Pour le capital spécifique, les entreprises « share both with employees » (partagent coûts et rendements avec les salariés). Becker en tire une prédiction sur la stabilité : les salariés dotés d'une formation spécifique « have less incentive to quit » (ont moins de raisons de démissionner). Il prend l'exemple des métiers militaires, dont la productivité s'élève dans l'armée « but not (much) elsewhere » (mais pas, ou peu, ailleurs).

Appliquée au système d'information public, la distinction trie les compétences. Un développeur, un ingénieur cloud, un analyste en cybersécurité ou un spécialiste des données détiennent un capital largement général. Leur valeur est la même dans une banque, une entreprise de services numériques ou un ministère. La connaissance des règles de gestion d'une administration, de ses référentiels, de l'histoire de ses applications et des compromis enfouis dans le code relève au contraire du capital spécifique. Elle se constitue au fil des recettes, des incidents de production et des arbitrages entre le métier et la maîtrise d'œuvre, et elle ne vaut presque rien hors de l'institution qui l'a fait naître.

Le dossier « Notre IA » désigne six domaines prioritaires qui relèvent tous de la première catégorie. Le PAP de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » justifie certes la réinternalisation par « la réduction du risque de dépendance aux prestataires externes ». Mais le critère de sélection reste technologique et budgétaire. Aucun des documents examinés ne distingue, parmi les compétences à reprendre, celles dont la valeur se forme sur le marché de celles dont la valeur ne se forme qu'à l'intérieur.

L'État recrute du capital général au prix de sa grille

Le paradoxe se resserre ici. Plus une compétence est générale, plus elle s'échange sur un marché profond, et plus l'État y affronte des employeurs qui paient davantage. Les domaines prioritaires de 2026 recoupent précisément ceux où, selon la mission IGF et CGE, les tensions de recrutement étaient les plus vives. Citant le baromètre de l'organisation professionnelle Numeum, la mission relevait que les métiers de la sécurité étaient ceux pour lesquels les directions des systèmes d'information déclaraient le plus de difficultés (54 %), devant les données (46 %), le cloud (44 %), la production informatique (43 %) et le DevOps (42 %).

L'instrument salarial existe, ce qui interdit de parler d'un vide. La circulaire n° 6434/SG de la Première ministre du 3 janvier 2024 a actualisé le référentiel interministériel de rémunération, qui « cadre la politique salariale de 55 métiers de la filière numérique ». Le texte pose que « La nouvelle grille s'impose aux ministères pour la filière numérique de l'Etat », sans qu'il puisse lui être opposé d'autres référentiels ministériels. En deçà du haut de chaque fourchette, recrutement et revalorisation se font sans visa préalable du contrôleur budgétaire. Au-delà, le visa est obligatoire. La circulaire demande aussi aux ministères de présenter, dès la phase de budgétisation, l'enveloppe de revalorisation sollicitée pour leurs contractuels du numérique. Les recrutements « hors grille » annoncés par le cabinet supposent donc une dérogation ou une révision de ce cadre. Les documents budgétaires du PLF 2027 examinés pour cet article ne publient ni l'une ni l'autre, ni enveloppe dédiée à ces 400 recrutements.

Le contexte salarial général rend ce silence significatif. L'exposé des motifs du PLF 2027 indique que « Le point d'indice ne sera pas revalorisé en 2027 » et limite l'enveloppe totale des mesures catégorielles à 166 M€ pour l'ensemble de l'État. Le dossier du pôle ministériel de la Transition écologique précise qu'« aucune mesure catégorielle n'est envisagée en 2027 » sur son périmètre, alors même qu'il crée 53 emplois numériques. Au ministère de l'Intérieur, le PAP prévoit bien une revalorisation indemnitaire des techniciens des systèmes d'information et de communication : 205 000 € en 2027 et 410 000 € en année pleine pour 809 agents. Rapportée à l'effectif, la mesure représente environ 500 € par agent et par an. Le geste existe. Il est sans commune mesure avec l'écart de marché que le cabinet dit vouloir combler.

La théorie de Becker prédit la suite de cette configuration avec une précision inconfortable. Un employeur qui ne paie pas le prix de marché d'un capital général ne peut attirer que des profils qui acceptent ce salaire pour se former, puis partent une fois formés. L'État devient alors l'école de ses prestataires. La mission IGF et CGE en livrait déjà les indices : les contractuels représentaient 10 % des agents du numérique des ministères civils en 2016 et 17 % en 2022, et 44 % d'entre eux étaient en contrat à durée déterminée. Réinternaliser du capital général sans politique de rémunération déplace la frontière juridique de la relation sans en changer la nature économique. Un agent recruté pour trois ans sur un métier très liquide reste un actif que le marché peut reprendre à tout moment.

L'angle mort : le capital spécifique se loge dans les emplois qui sortent

Le discours institutionnel présente les deux mouvements comme indépendants. D'un côté, une réinternalisation qui renforce la souveraineté numérique. De l'autre, une rationalisation des administrations centrales. La distinction de Becker invite à lire ensemble ce que le budget présente séparément.

Dans un projet numérique public, le capital spécifique ne se trouve pas d'abord dans la direction du numérique. Il se trouve dans la fonction de maîtrise d'ouvrage (le service qui exprime le besoin, arbitre les règles de gestion et valide les livraisons) : rédacteurs de la réglementation, gestionnaires qui connaissent les cas limites, chefs de bureau qui portent les recettes. C'est sur ce capital que l'employeur public dispose d'un avantage structurel, puisque personne d'autre ne le rémunère. La mission IGF et CGE notait déjà que « l'administration devient éditrice de logiciel dans certains domaines », ce qui brouille la séparation classique entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre. Si cette fonction s'affaiblit, l'État recrute des développeurs sans avoir conservé ceux qui savent ce qu'il faut développer.

Lorsque ce capital spécifique quitte l'administration, il ne disparaît pas toujours. Il se reconstitue chez le prestataire qui tient le système. Oliver Williamson a décrit ce mouvement dans *The Economic Institutions of Capitalism* (1985) sous le nom de *transformation fondamentale* (le passage d'une concurrence ouverte à une dépendance réciproque) : une fois que le titulaire d'un contrat a accumulé des compétences propres à la relation, « what was a large numbers bidding condition at the outset is effectively transformed into one of bilateral supply thereafter » (ce qui était au départ une mise en concurrence entre de nombreux offreurs se transforme ensuite, de fait, en relation d'approvisionnement bilatérale). La dépendance envers un fournisseur tient donc moins à la technologie qu'il maîtrise qu'au capital spécifique qui s'est accumulé chez lui faute d'avoir été conservé chez l'acheteur.

Les annexes budgétaires montrent que la tension n'est pas théorique. Le PAP qui annonce la réinternalisation au ministère de l'Intérieur décrit aussi la refonte du système d'immatriculation des véhicules (SIV), financée sur le programme 354 de la même mission. Le coût total est passé de 90 M€ au lancement à 108,59 M€ en actualisation, la durée de 72 à 87 mois, et six briques fonctionnelles sur les dix-neuf prévues sont en production. Le document mentionne un surcoût global de 12 M€ « auquel s'ajoute un recours accru à l'AMOA pour 7 M€ à partir de 2027 ». L'assistance à maîtrise d'ouvrage est précisément la prestation par laquelle une administration achète à l'extérieur la capacité de formuler et de contrôler son propre besoin, c'est-à-dire du capital spécifique loué. Qu'elle augmente l'année où le même ministère réinternalise illustre le décalage : les emplois repris relèvent du capital général, la fonction externalisée relève du capital spécifique.

Ce non-dit ne relève pas d'une contradiction délibérée. Il tient à la manière dont la décision est instruite. Les 800 suppressions sont arbitrées en schémas d'emplois, ministère par ministère, avec un objectif de volume. Les recrutements numériques sont arbitrés par

domaines technologiques, avec un objectif d'économie sur les marchés. Aucun des documents budgétaires examinés ne croise les deux listes pour vérifier que les postes supprimés ne portent pas la connaissance dont les postes créés auront besoin.

Louvois, ou le capital spécifique détruit avant d'être remplacé

Un précédent rend ce risque lisible, parce qu'il présente la proximité structurelle la plus forte avec le montage de 2027 : des réductions d'effectifs anticipées sur des gains promis par un outil numérique, et la disparition d'un capital spécifique qui rend tout retour en arrière impossible. Il s'agit du logiciel unique à vocation interarmées de la solde, Louvois.

Dans son référé n° 68579 du 27 décembre 2013 adressé au ministre de la Défense, le Premier président de la Cour des comptes juge que la décision de fermer les centres territoriaux d'administration et de comptabilité des armées « était prématurée ». Son annonce a vidé ces services « d'une partie de leurs moyens expérimentés ». La Cour en tire un principe. Si un nouveau système doit permettre de réduire les personnels de traitement, « cette diminution ne doit pas être anticipée dans les phases de basculement et de montée en puissance ».

> **Extrait de source.**
>
> « Le facteur humain, notamment en ce qui concerne les compétences, a été largement sous-estimé, voire négligé. » (Cour des comptes, référé n° 68579 sur le système de paye Louvois, 27 décembre 2013.)

La suite du référé est la plus instructive pour le cas présent. Parmi les scénarios de sortie de crise, la Cour écarte le retour à l'ancien calculateur de l'armée de terre, en raison notamment de « la disparition des compétences humaines (les « décompteurs ») ». Les décompteurs sont l'exemple même du capital spécifique au sens de Becker, et de son exemple militaire : une compétence acquise par la pratique, sans valeur hors du système de solde des armées, et donc impossible à racheter sur le marché une fois perdue. La Cour écarte aussi l'externalisation complète du calcul de la solde, en raison notamment d'« une perte de maîtrise de la chaîne RH - solde pour le ministère ». Elle qualifie enfin de « pari risqué » le développement interne du progiciel.

Le précédent ne plaide donc ni pour l'internalisation ni pour l'externalisation en soi. Il montre que le faire et le faire faire échouent de la même manière quand l'organisation détruit son capital spécifique avant d'avoir constitué sa relève. Le programme de l'Opérateur national de paie, abandonné en mars 2014 après 346 M€ de dépenses, relève de la même famille : son équilibre reposait sur 3 800 suppressions de postes et ses concepteurs avaient sous-estimé la difficulté de codifier les quelque 1 500 éléments de paie de l'État, selon le rapport public annuel 2015 de la Cour des comptes.

Ce que l'exécution 2027 permettra de vérifier

Le titre de cet article annonçait un capital humain mal ciblé. La distinction de Becker en précise les deux faces. Pour le capital général, le « sans payer » est fragile, car le marché fixe le prix et le référentiel salarial de l'État n'est pas conçu pour suivre ce prix. Pour le capital spécifique, le « sans payer » est trompeur, car sa valeur ne se lit dans aucun tarif journalier. Elle se lit dans la dépendance qu'il évite quand il reste dans l'administration, et dans celle qu'il crée quand il se reconstitue chez un prestataire. En finançant la réinternalisation par des suppressions d'emplois centraux et par la promesse d'un ratio de 1,5, le budget 2027 se donne les moyens d'acheter le premier sans garantir qu'il préserve le second.

Cette lecture conduit à une hypothèse vérifiable sans information interne. Si la réinternalisation cible le capital général sans en payer le prix, trois indicateurs devraient converger d'ici la fin de 2028. Les rapports annuels de performances pour 2027, publiés au printemps 2028, devraient montrer une exécution des schémas d'emplois inférieure aux +77 ETP du programme 216 et aux +53 ETP du pôle Transition écologique. L'exposé des motifs du PLF 2029, déposé à l'automne 2028, devrait afficher pour 2027 une baisse des prestations de développement auprès des entreprises de services numériques inférieure à celle qu'impliquerait un ratio de 1,5 appliqué aux postes effectivement pourvus. Le PAP de la même mission pour 2028 devrait enfin maintenir ou accroître le recours à l'assistance à maîtrise d'ouvrage sur la refonte du SIV. Si ces signaux sont absents, la critique formulée ici devra être révisée. S'ils sont présents, la question ne sera plus de savoir combien coûte un agent, mais ce que l'État aura cessé de savoir faire.

Note méthodologique

L'article s'appuie principalement sur l'exposé des motifs du PLF 2027, sur le PAP « Administration générale et territoriale de l'État », sur le dossier de presse « Notre IA », sur le rapport IGF et CGE de 2023 et sur le référé de la Cour des comptes de 2013. Le cabinet ministériel a évoqué devant la presse 409 recrutements et un coût interne « deux fois moins cher » que le recours à un prestataire. L'exposé des motifs retient « plus de 400 » agents et le dossier de presse un ratio de 1,5 : les chiffres officiels écrits ont été retenus. Les 60 emplois de réinternalisation du programme 216 couvrent aussi la médecine de prévention et des compétences automobiles et immobilières, ce qui interdit de les compter comme des emplois strictement numériques. Le référé Louvois est daté du 27 décembre 2013, alors que la Cour le cite ailleurs au 6 mars 2014, date de sa publication : la date de signature a été retenue. Les affirmations d'absence de grille dérogatoire, d'enveloppe dédiée et de croisement entre suppressions et créations sont bornées à l'exposé des motifs, au PAP de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » et au dossier de présentation du pôle Transition écologique, consultés le 17 octobre 2026. Le choix de la théorie du capital humain comme cadre central, plutôt que de l'économie des coûts de transaction déjà mobilisée dans des chroniques antérieures, ainsi que le choix de Louvois comme précédent

principal, sont des choix d'interprétation de l'auteur. Recherche de sources, croisement des données et structuration du raisonnement s'appuient sur une assistance par intelligence artificielle. Le choix de l'angle et du cadre théorique, la vérification des sources, les arbitrages et l'établissement du texte final relèvent de l'auteur.

Sources

Sources primaires institutionnelles

- Gouvernement, « Projet de loi de finances pour 2027 », n° 3210, exposé général des motifs, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 1er octobre 2026. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/opendata/PRJLANR5L17B3210.html
- Ministère de l'Intérieur, « Projet annuel de performances. Annexe au projet de loi de finances pour 2027. Mission Administration générale et territoriale de l'État », annexe au projet de loi déposé le 1er octobre 2026, consulté le 17 octobre 2026. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/contenu/visualisation/1128203/file/PAP%202027%20-%20Administration%20g%C3%A9n%C3%A9rale%20et%20territoriale%20de%20l'Etat.pdf
- Ministères de la Transition écologique, Secrétariat général (DRH et DAF), « Dossier de présentation du PLF 2027 », septembre 2026, consulté le 17 octobre 2026. https://unsa-developpement-durable.fr/images/Pieces_jointes_articles/2026/Octobre/Plaquette_presentation_PLF_2027.pdf
- Ministère de l'Action et des Comptes publics, « Notre IA. Une IA utile, humaine et souveraine pour les services publics », dossier de presse, 16 juin 2026. Présentation du plan sur le site du ministère, publiée le 17 juin 2026 : https://www.economie.gouv.fr/actualites/direct-video-lia-dans-letat-keynote-finale-et-annonces-de-david-amiel-mardi-16-juin
- Première ministre (Élisabeth Borne), « Politique salariale interministérielle des métiers de la filière numérique », circulaire n° 6434/SG et référentiel de rémunération annexé, 3 janvier 2024. https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/actualites/circulaire_numero_6434-sg_referentiel_numerique.pdf

Rapports officiels

- Inspection générale des finances et Conseil général de l'économie, « Les ressources humaines de l'État dans le numérique », rapport n° 2022-M-043-04 et n° 2022/07/CGE/SG, janvier 2023, consulté le 17 octobre 2026. https://www.transformation.gouv.fr/files/ressource/Rapport_filiere_numerique_Etat_20230616.pdf

Cadres théoriques

- Gary S. Becker, « Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education », New York, National Bureau of Economic Research, 1964. Édition

citée : 3e édition, Chicago, The University of Chicago Press, janvier 1994, chapitre III « Investment in Human Capital: Effects on Earnings », p. 29 à 58. https://www.nber.org/chapters/c11230

- Oliver E. Williamson, « The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting », New York, The Free Press, 1985, chapitre 2 « Contractual Man », p. 61 à 63.

Parallèles historiques

- Cour des comptes (Premier président), « Le système de paye Louvois », référé n° 68579 au ministre de la Défense, 27 décembre 2013. https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/systeme_paye_Louvois_refere_68579.pdf
- Cour des comptes, « La refonte du circuit de paie des agents de l'État : un échec coûteux », Rapport public annuel 2015, 11 février 2015. https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/123-RPA2015-refonte-circuit-paiement-agents-Etat.pdf

Presse spécialisée

- Victoria Beurnez, « Pour réinternaliser les compétences numériques, l'État va recruter 409 experts d'ici 2027 », Acteurs publics, 21 septembre 2026. https://acteurspublics.fr/articles/le-gouvernement-envisage-de-recruter-409-experts-numeriques-dici-lannee-prochaine/